

A Resposta da União Europeia às Migrações Irregulares Marítimas: Iniciativas em Mar

João Almeida Silveira

1. Introdução

A atenção da União Europeia sobre questões de imigração ilegal é uma constante nos documentos e declarações estratégicas na área da defesa e segurança. A título exemplificativo em 1999, no Conselho Europeu de Colónia, o combate à imigração ilegal figurava no âmbito da luta contra a criminalidade organizada (CEur, 1999). Anos mais tarde, em 2003, a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (EES) verteu esta preocupação nos mesmos moldes que em Colónia (CEur, 2003). Em 2008 a questão foi abordada na síntese do relatório de execução da EES, onde foi feita a ponte entre a degenerescência dos Estados e a criminalidade, incluindo as migrações ilegais. Os conflitos no Médio Oriente e nas fronteiras da UE mereceram reflexão no documento (CEur, 2008). A par da questão externa, também, no campo da segurança interna a questão das migrações foi trabalhada, por exemplo, na Estratégia de Segurança Interna da União em 2010, onde o controlo fronteiriço e a gestão dos fluxos migratórios é referido (CEur, 2010). Pese embora os sucessivos documentos a mencionarem esta questão, os fluxos migratórios irregulares¹ só adquiriram destaque na agenda securitária após 2013.

Fruto da degenerescência política do Norte de África – situação destacada, por exemplo, no relatório de execução da EES de 2008 –, assistiu-se ao aumento da instabilidade interna em vários países da região – notavelmente na Síria e na Líbia –, à redução da capacidade destes países em controlarem as suas fronteiras, e à vontade dos nacionais de alcançarem o solo comunitário como forma de escaparem à conflitualidade e violência interna. Neste quadro de instabilidade, nas fronteiras próximas da UE, assistiu-se ao aumento dos fluxos de migrações marítimas irregulares do Norte de África para solo da UE. Estes fluxos migratórios que cruzam o mar Mediterrâneo, fazem-se em embarcações sem condições de navegabilidade, originando um forte dilema junto das comunidades europeias que se encontram entre i) a vontade e desejo de garantir segurança interna e ter controlo sobre os que entram na fronteira da UE; e ii) as obrigações normativas autoassumidas de acolher aqueles que procuram refúgio dos conflitos. Este dilema e dimensão de fluxos resultou na ascensão da questão das migrações na agenda securitária comunitária.

1 A expressão “fluxos migratórios irregulares” serve ao longo deste *paper* para designar os fluxos de pessoas cuja situação jurídica durante o período de trânsito não seja de imediata aferição.

Enfocando nas iniciativas encetadas pelos Estados-membros e pela União em mar, o *paper* procura perceber as formas utilizadas pela UE para endereçar a os fluxos irregulares de migração marítima. É nosso objetivo refletir sobre as iniciativas tomadas, de forma a tentar encontrar formas de as tornar mais condicentes com valores comunitários, dos quais o respeito pelos direitos humanos se destaca. Notamos, contudo, que tal como presente nos documentos de estratégia securitária da União que os eventos em mar são consequência de situações em terra, daí que a dualidade terra/mar esteja presente ao longo deste trabalho. Para a nossa análise fazemos uso de análise qualitativa e quantitativa da literatura e dados existentes, quer de fontes governamentais quer não governamentais.

Na primeira parte do *paper* debruçamo-nos sobre a tipologia de fluxos migratórios irregulares, bem como sobre as origens, motivos e meios utilizados na travessia do Mediterrâneo. Seguidamente analisamos a reação comunitária à crise dos refugiados, contextualizando as razões explicativas da ação comunitária. Na terceira parte debruçamos-mos sobre o tipo de iniciativas desenvolvidas no mar para controlar/combater os fluxos irregulares. Por fim concluímos com algumas recomendações, enfocando na necessidade de galvanizar a opinião pública europeia para a questão dos refugiados e para a necessidade de inverter discursos antirrefugiados como modo principal de reforçar a ação comunitária e melhor endereçar a problemática.

2. Fluxos Irregulares Marítimos no Mediterrâneo: Contextualização do Problema

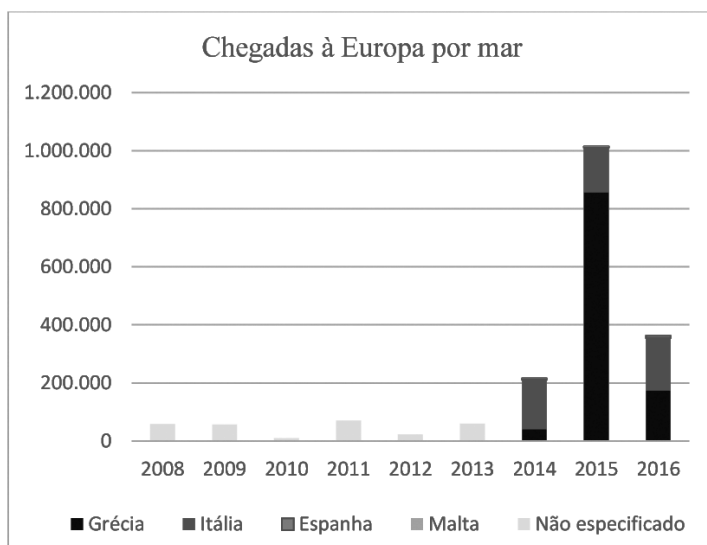
2.1 Números e Rotas

Números relativos aos fluxos irregulares no mar Mediterrâneo são de difícil aferição, dado o carácter irregular dos mesmos. Não obstante os fluxos de pessoas que alcançam as costas marítimas dos Estados-membros, principalmente a partir de 2013, aumentaram até 2015, tendo-se verificado uma inflexão em 2016. Com o trânsito irregular, em embarcações não adequadas para navegação, tem-se assistido a um crescente número de naufrágios que resultam na perda de milhares de vidas humanas, não tendo este número decaído com a diminuição do fluxo em 2016 (UNHCR, 2017). A nível mundial as rotas do Mediterrâneo são as que contabilizam um maior número de mortes (Sunderland *et al.*, 2015). A esta situação de elevados fluxos, com rasto de morte a ele associado, bem como a composição dos que procuram alcançar a União Europeia via rotas marítimas conveniou-se apelar de “crise dos refugiados” (Drwiega, 2015).

De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), expressos na figura 1, o número de refugiados/migrantes chegados à costa da UE por via marítima aumentou significativamente entre 2014 e 2015 (ano de pico), tendo diminuído em 2016 de acordo com os números disponibilizados pelo ACNUR em fevereiro de 2017. De notar que os valores apresentados pelo ACNUR variam ligeiramente nas suas próprias bases de dados para os casos de Itália e Espanha. Os valores apresentados na figura 1 referem-se ao somatório da rubrica *Monthly Arrival Trends*. Apesar da diminuição das chegadas em 2016, o número de vidas humanas per-

didadas ou dadas como desaparecidas tem seguido uma trajetória ascendente, e em 2016 verificaram-se 5.096 mortes ou desaparecimentos em mar, uma subida de 1.325 face a 2015.

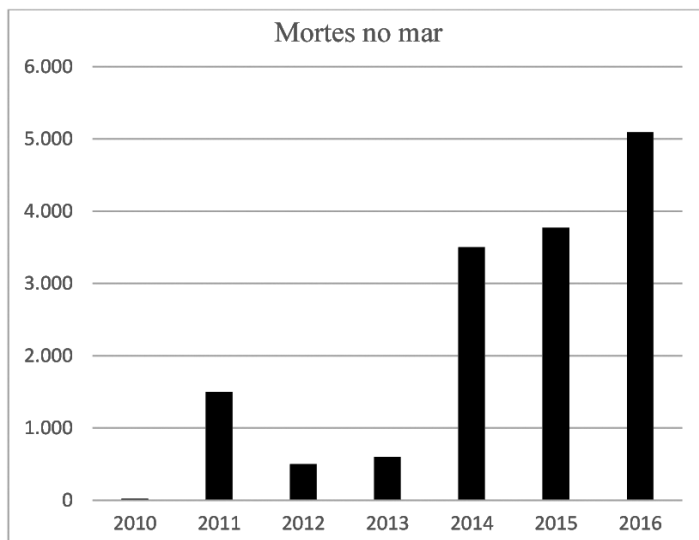
Figura 1 – Número de refugiados/migrantes chegados à costa dos países da UE por mar



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR (2017).

Em 2014 e 2015 o principal Estado-membro recetor destes fluxos foi a Grécia, seguido da Itália – que liderava em 2014 –, Espanha e Malta. Em 2016 o número de chegadas a Itália superou ligeiramente o número de chegadas à Grécia (UNHCR, 2017). O relativo baixo número de chegadas a Espanha, malgrado a proximidade territorial com o Norte de África via ilhas Canárias, estreito de Gibraltar, Ceuta e Melilla, explica-se pelas iniciativas tomadas pelo governo espanhol no sentido “fechar” o acesso marítimo às suas costas, de dissuadir migrantes de efetuarem essas travessias, e de reforçar as barreiras físicas nos seus territórios de territorialidade contígua no Norte de África – *i.e.*, Ceuta e Melilla. Pese embora este esforço, cujo custo entre 1993 e 2013 se sagrou em 700 milhões de euros, o número de chegadas a Espanha têm aumentado desde 2012 (Godenau e López-Sala, 2016).

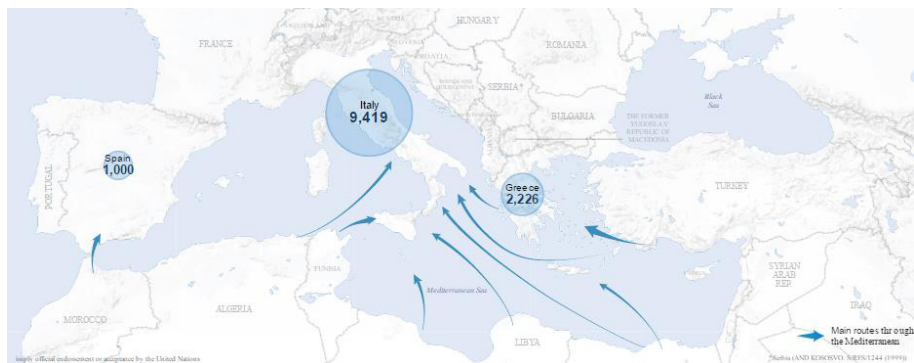
Figura 2 – Número de refugiados/migrantes mortos ou desaparecidos no mar Mediterrâneo



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR (2017).

Das várias rotas existentes (ver figura 3) destacam-se: i) rota do sudeste Mediterrâneo onde os migrantes atravessam o mar Egeu da Turquia para a Grécia; ii) rota do Mediterrâneo central, onde a entrada na Europa se efetua via Itália, com as ilhas italianas de Lampedusa e Linosa a constituírem-se como os maiores focos de entrada de migrantes (Cummings *et al.*, 2015; Hampshire, 2015); e iii) rotas para Espanha que incluem Gibraltar, ilhas Canárias, Ceuta e Melilla.

Figura 3 – Principais rotas marítimas de acesso à Europa por migrantes/refugiados em 2016.



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR (2017)

2.2 Origens, Motivos e Meios

Uma análise aos países de origem dos que atravessam o Mediterrâneo do Norte de África em direção à Europa revela uma situação de fuga de cenários de violenta conflitualidade, instabilidade interna e/ou abusos sistemáticos de direitos humanos, bem como graves dificuldades económicas (Cummings *et al.*, 2015; Drwiega, 2015; Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Sutherland, 2016; Swing, 2016). Os motivos dos migrantes – requerentes de asilo ou não – variam conforme a sua nacionalidade e ao longo da viagem entre o seu país de origem e o país de destino (Cummings *et al.*, 2015). De acordo com o ACNUR as principais nacionalidades a chegarem à UE irregularmente via mar em 2016 são: Síria, Afeganistão, Iraque, Paquistão, Eritreia, Nigéria, Irão, Gâmbia e Somália. Destas Síria, Afeganistão e Iraque representam em conjunto 68% das chegadas (UNHCR, 2017).

De entre os Estados de origem a Síria destaca-se não apenas pelo volume de nacionais que procuram asilo na UE, mas também pela situação de guerra civil que aflige o país. Geralmente as guerras civis são caracterizadas como conflitos de extrema violência e insegurança onde proliferam atrocidades, tornando as condições de habitabilidade e sobrevivência extraordinariamente precárias. Utilizando uma imagética religiosa, as guerras civis são, por vezes, representadas como pertencendo às mais profundas regiões do inferno, com um nível de terror superior a outras formas de conflitualidade (Mitchell, 2004). A guerra civil Síria encaixa nesta descrição. Com efeito às várias forças intervenientes no conflito – *e.g.*, forças governamentais, milícias pró-governamentais, grupos armados não estaduais, rebeldes, ISIS – são atribuídas ações como ataques deliberados e indiscriminados contra civis, prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura e raptos (Sunderland *et al.*, 2015). Como resultado milhões de sírios procuraram e procuram refúgio nos países vizinhos adjacentes e na Europa (Cummings *et al.*, 2015; Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Swing, 2016) e em maio de 2015 estavam contabilizados cerca de quatro milhões de refugiados sírios nos países vizinhos, com destaque para a Turquia que acolhia 1,7 milhões e para o Líbano que acolhia 1,2 milhões de refugiados (Sunderland *et al.*, 2015).

Na Somália as lutas territoriais entre as milícias Al-Shabab e forças governamentais originam, de ambas as partes, ataques contra civis, violência sexual, detenções e prisões arbitrárias. No Afeganistão a instabilidade e violência são originados pelas forças Talibãs que procuram controlar o território afegão e recorrem para tal a ataques contra civis – *e.g.*, raptos. Na Líbia a indefinição governativa, falta de infraestruturas e falta de respeito básico pela lei cria, também, uma situação de abusos de direitos humanos como detenções arbitrárias, espancamentos e tortura nas prisões – *e.g.*, chicoteamentos, choques elétricos. Na Eritreia não existindo uma situação de conflitualidade armada interna, existe uma violação sistemática dos direitos humanos dos cidadãos sob forma de conscrição sem limite temporal; trabalhos forçados durante a conscrição; prisões arbitrárias; detenções e desaparecimentos forçados; tortura e outros tratamentos degradantes durante a detenção; restrições à liberdade de expressão, consciência e movimento; repressão da liberdade religiosa; expropriações de terra e discriminação étnica – *e.g.*, a membros da etnia Afar e Kinana, entre outros. A gravidade da situação foi reconhecida em junho de

2015 pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que exortou a comunidade internacional a ajudar os que fogem da Eritreia (Sunderland *et al.*, 2015, p. 15).

Dada a distribuição da nacionalidade dos que chegam à Europa, e contexto do país de origem, parece claro que razões além da procura de melhoria de condições económicas existem, e que, portanto, há causa para se denominar a presente crise como “crise dos refugiados”, mesmo considerando que durante a travessia estes não têm esse estatuto².

A travessia do Mediterrâneo é feita utilizando barcos com poucas condições de navegabilidade. Os barcos que chegam à costa espanhola denominados de *pateras* são normalmente de madeira, mas frágeis (Godenau e López-Sala, 2016), já os que saem da Líbia e da Turquia são insufláveis e navegam sobrelotados com comida, água e combustível muitas vezes insuficientes para a viagem (Sunderland *et al.*, 2015, p. 27). A organização destas travessias é efetuada por redes de contrabando, sendo que 9 em cada 10 refugiados atualmente na Europa, alcançou o continente através destas redes (Miles, 2016). O custo associado à viagem por cada refugiado varia entre os dois e os seis mil euros (Drwiega, 2015; Miles, 2016), resultando num lucro para as redes terroristas estimado entre cinco a seis mil milhões de euros só em 2015 (Miles, 2016; Sutherland, 2016). Os pagamentos destes montantes iniciais não garantem a segurança na travessia nem se constitui como valor final. Organizações internacionais relatam que os traficantes exigem a meio de caminho pagamentos adicionais, cujo não cumprimento pode resultar em abusos e violência sobre os migrantes na forma de torturas³ ou violações. Adicionalmente registam-se casos de migrantes sequestrados ou vendidos como escravos durante as travessias (Drwiega, 2015; Sunderland *et al.*, 2015).

A instabilidade que assolou o Norte de África e o Médio Oriente no rescaldo da Primavera Árabe, em particular a degradação político-securitária na Líbia bem como a grande procura, criaram condições propícias ao aparecimento e florescimento de redes de tráfico ilegais operacionalmente capazes que facilitam o movimento migratório do Norte de África para a Europa (Cummings *et al.*, 2015; Drwiega, 2015; Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Swing, 2016).

3. O Dilema Comunitário

3.1 Valores e Atitudes

O quadro supra descrito onde existe uma crise humanitária internacional às portas da UE, faria supor uma ação engajada e forte por parte da organização que na sua ação

- 2 O termo refugiado legalmente só pode ser aplicado aqueles que comprovadamente cumpram os requisitos enunciados no Artigo 1.º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, *i.e.*, alguém que receia “com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar” (ONU, 1951). Durante o período de trânsito estas condições não são passíveis de serem aferidas.
- 3 *E.g.*, espancamentos com tubos de ferro e borracha e chicotes, trabalhos forçados, e os que tentam fugir são por vezes abatidos (Sunderland *et al.*, 2015).

externa se tem procurado afirmar, tal como enunciado por Ian Manners (2002), como um “poder normativo”⁴. Enquanto poder normativo a UE pauta a sua ação por tentativas de influência de normas internacionais, com objetivos sociais e morais, tendentes à promoção e avanço civilizacional a nível mundial. De entre as suas principais bandeiras destacam-se os princípios da livre circulação interna, de abertura do comércio, ideias, e investimentos a nível global; a utilização de instituição e ações multinacionais internacionais comuns para superar constrangimentos religiosos ou culturais; bem como a promoção da Paz, do Estado de Direito e dos Direitos Humanos (Manners, 2002; Smith, 2009). Todavia na sua resposta à crise dos refugiados está a pôr em causa alguns destes princípios, nomeadamente a liberdade de movimento (Hampshire, 2015; Kessler, 2016), a promoção dos direitos humanos e a proteção da dignidade humanas (Kessler, 2016).

Considerando os valores e obrigações comunitárias seria natural um claro esforço da UE em operações de busca e salvamento, bem como na criação de instrumentos legais de acesso e proteção de populações refugiadas com vontade de serem acolhidos em solo da União (Kessler, 2016). Tal não se tem verificado por razões de política interna e de identidades nacionais. Mais do que questões monetárias ou técnicas o entrave ao acolhimento de refugiados deve-se a lutas internas de poder, assentes em posturas populistas e extremistas de alguns partidos políticos (Hampshire, 2015; Swing, 2016). A questão das quotas de recolocação de refugiados é exemplificadora desta situação já que em termos de impacto sobre a população o sistema de quotas teria um efeito limitado. Se atentarmos no caso da Eslováquia – opositora ao sistema –, verificamos que com o sistema de quotas teria que receber apenas cerca de 802 requerentes de asilo o que representa 0,01% da sua população. Quando comparamos com o esforço efetuado por Estados como o Líbano cuja percentagem de refugiados em relação à sua população natural de cerca de 29%, constata-se o relativo impacto diminuto da medida (Hampshire, 2015).

Mitos, medos e desinformação estão na base deste tipo de atitudes com apoio popular (Kahanec, 2015; Swing, 2016). De entre estes destacam-se a associação de migrantes à perda de empregos, à baixa de remuneração, ao abuso do Estado social, e ao aumento das taxas de criminalidade⁵. Contudo estudos realizados não comprovam a fruição destes argumentos (Kahanec, 2015). Com efeito o bom acolhimento de migrantes e refugiados tem efeitos positivos, como o aumento do *soft power* dos Estados de acolhimento – *e.g.*, aumento da capacidade de influência dos acontecimentos –, promoção dos valores do país de acolhimento – *e.g.*, através da educação dos refugiados nas escolas nacionais –, melhoria das condições de sobrevivência das populações não deslocadas – *i.e.*, as popula-

4 O tipo de poder da União é, por vezes, também descrito como poder civil. Tal deve-se, entre outros, à análise de François Duchêne que via na União pouca capacidade de poder armado (militar), mas poder económico suficiente para “domesticar” as relações entre Estados (Duchêne, 1973, p. 19).

5 Fruto do populismo e de sentimentos nacionalistas inflamados alguns Estados-membros erigiram muros nas suas fronteiras externas para prevenirem a entrada de refugiados nos seus países. Tal atitude levou o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês Laurent Fabius a considerar a atitude avessa aos valores comunitários (van Selm, 2016). Não obstante este tipo de medidas ou semelhantes continuam a ser tomadas por Estados-membros, inclusive por Estados tradicionalmente recetivos a refugiados – *e.g.*, Reino Unido.

ções que não saíram da área de conflito –, bem como possíveis ganhos económicos a longo prazo através do estabelecimento de relações comerciais com os países de origem findo o conflito (Quilliam, 2015). Efetivamente diversidade cultural e comunidades multiétnicas bem integradas têm o potencial de gerar bem-estar social e ganhos económicos (Swing, 2016).

A crescente securitização do *dossier* dos refugiados tem, também, colocado em causa a resposta a esta crise em observância com o respeito dos direitos humanos dos que procuram entrar na Europa. A UE tem, efetivamente, privilegiado uma ação focada na contenção do fenómeno – *i.e.*, redução do número de migrantes/refugiados a chegarem à UE –, ao invés de uma ação focada na proteção das populações (Godenau e López-Sala, 2016), ou no endereçar das causas profundas das migrações, tal como o declarado no Conselho Europeu de junho de 2014 (CEur, 2014). Também no plano interno esta lógica securitizadora tem provocado alterações de comportamento face aos refugiados. De acordo com relatos de alguns refugiados à organização Human Rights Watch, estes sentiam-se bem-recebidos pelas populações, e sentiam que havia a perceção de que fugiam à guerra, contudo com o passar do tempo passaram a sentir que eram vistos como uma ameaça à segurança nacional, e tratados como terroristas, mesmos nos países vizinhos e grandes recetores de refugiados como o Líbano (Sunderland *et al.*, 2015, p. 7).

3.2 O Poder das Tragédias

Na resposta a situações de crise a UE é usualmente descrita como um ator reativo, tendente a iniciativas *ad hoc*, com forças internas conflituantes que agem na base do mínimo denominador comum, e com dificuldade na concertação de uma posição comum (Smith, 2009; Comelli, 2013). A resposta da UE à crise dos refugiados imbui estas fragilidades.

Como resposta a esta crise a União Europeia tem investido fortemente na segurança externa das suas fronteiras, contudo conflitos e posicionamentos distintos intraeuropeus têm dificultado uma resposta comum, bem como a cooperação entre os vários Estados-membros. A ausência de uma verdadeira e efetiva política comum para as migrações manteve a questão no âmbito das prerrogativas soberanas estatais (Andersson, 2016). As estratégias seguidas quer pela UE, quer pelos Estados-membros tem-se concentrado fundamentalmente em selar rotas de fluxos irregulares e em prevenir e dissuadir migrantes de fazerem as travessias. Adicionalmente preocupa-se com atacar redes de contrabando e destruir preventivamente os barcos usados pelos contrabandistas. O sucesso desta estratégia é diminuto, já que o reforço de uma parte da fronteira faz com que partes mais permeáveis da fronteira sejam exploradas, adicionalmente não considera as razões de perigo iminente à vida e de desespero dos que tentam chegar à Europa, logo não conceptualiza que aumentar os riscos da viagem pode ser insuficiente para dissuadir os que fazem a travessia, tendo apenas o efeito de aumentar a probabilidade de mortes. A juntar a este elemento a ausência de alternativas legais de acesso ao território da UE que não impliquem a utilização de rotas irregulares ajuda a fomentar redes de tráfico, cujo combate é uma prioridade assumida pela UE (Sunderland *et al.*, 2015; Godenau e López-Sala, 2016).

Desbloquear a ação comunitária para uma ação firme e estruturada sobre a crise necessitou de dois incidentes mortais que receberam ampla cobertura mediática e impeli-ram a ação comunitária. A 19 de abril de 2015 o naufrágio de uma embarcação com destino à Europa resultou na perda de 800 a 900 vidas no Mediterrâneo. Como resposta a este incidente os líderes europeus reuniram-se e acordaram em patrulhar os mares e criar um sistema que visava afundar embarcações suspeitas de prática de servirem para o tráfico de refugiados para a Europa (Hampshire, 2015; IISS, 2015). No encontro entre os ministros dos negócios estrangeiros e da administração interna dos Estados-membros de 23 de abril foram acordados quatro linhas de ação para resolver o problema dos refugiados: i) reforçar a presença em mar; ii) combater os traficantes; iii) prevenir fluxos de migrações ilegais; e, iv) reforçar a solidariedade interna (Council of the European Union, 2015).

Adicionalmente em maio a Comissão Europeia propôs um sistema de redistribuição dos refugiados pelos vários Estados-membros, contudo esta última medida não foi concretizada por forte contestação de alguns Estados (Hampshire, 2015).

A contestação dos Estados-membros a esta proposta da Comissão Europeia tinha por base a Convenção de Dublin segundo a qual os requerentes de asilo junto da UE só o podem requerer num país da UE e, no caso de o pedido ser feito já em solo comunitário, o país onde o asilo deve ser requerido é o primeiro país comunitário de chegada. Esta provi-são procura evitar situações de *asylum-shopping*, i.e., requerer asilo em vários países para pos-teriormente escolher o país mais vantajoso. Todavia esta situação criou um maior peso aos países do Sul da Europa, porquanto são os primeiros países nas rotas de chegada de migran-tes irregulares, logo de acordo com a Convenção de Dublin têm o ónus de dar resposta aos mesmos. Devido aos desequilíbrios que esta situação gera, foi acordado a transferência de fundos para os países do sul através do Fundo Europeu para os Refugiados, bem como ajuda operacional no âmbito do Frontex. Todavia este mecanismo não endereça a principal fragilidade da Convenção de Dublin que coloca toda a pressão dos fluxos irregulares de migração nos Estados-membros com fronteiras externas à UE (Hampshire, 2015).

Após a tentativa falhada de redistribuição de refugiados, em agosto de 2015 a Comis-são Europeia aprovou um pacote multianual de 2,7 mil milhões de euros a serem distri-buídos entre os Estados-membros até 2020, com o intuito de os apoiar nas iniciativas para lidar com a crise dos refugiados. A questão da redistribuição dos refugiados entre os Estados-membros encontrou apoio junto dos Estados apenas após um outro incidente trágico. A morte e ampla difusão mediática do menino sírio Aylan Kurdi em setembro de 2015 que chocou a opinião pública europeia. Como reação a Alemanha e, posterior-mente, a França decidiram apoiar a proposta da Comissão Europeia de redistribuição de refugiados. Adicionalmente a Alemanha anunciou a sua intensão de não proceder à devo-lução dos refugiados sírios em território alemão ao primeiro país de chegada dos mesmos dentro da UE. Esta solução permitiu acalmar as tensões Norte/Sul, contudo incitou tensões Este/Oeste já que países como a Hungria, Polónia e Eslováquia demonstraram serem contrários ao sistema de quotas pretendido pela Comissão Europeia, e pretendiam o cabal cumprimento das disposições da Convenção de Dublin (Hampshire, 2015). Tal situação revela que a linha de ação traçado no encontro de 23 de abril no sentido de

reforçar a solidariedade interna não se verificou, inobstante existirem já uma série de iniciativas comunitárias que procuraram responder ao problema. Na secção seguinte discutiremos algumas dessas iniciativas decorrentes em mar.

4. Iniciativas Comunitárias

O foco principal deste *paper* são as respostas em mar à crise dos fluxos irregulares marítimos, todavia, e como refere Jeremy Black (2009), o que se passa no mar repercute-se em terra e vice-versa. Assim, antes de analisarmos as respostas em mar, consideramos relevante chamar a atenção para a existência de mecanismos e instrumentos adicionais, e por vezes complementares, que devem ser equacionados na análise da questão dos fluxos migratórios irregulares. O estabelecimento de acordos bilaterais ou multilaterais são um bom exemplo. Estes acordos, que normalmente têm associados benefícios económicos ou de ajuda ao desenvolvimento, podem permitir: i) tornar expeditas algumas iniciativas como o *fast-track return* que “devolvem” os migrantes aos Estados de onde estes partiram; ii) criar operações de fiscalização conjuntas em mar ou em terra, nos países de origem ou países de trânsito; iii) estabelecer sistemas multinacionais de troca de informações (Godenau e López-Sala, 2016); iv) estabelecer centros de informação nos países de origem ou de trânsito; e, v) endereçar as causas profundas da migração (Sunderland *et al.*, 2015). Este último ponto é um expresse desejo da UE (CEur, 2014), contudo a sua ação em endereçar as causas profundas da migração tem-se revelado com pouco sucesso (Sunderland *et al.*, 2015).

4.1 Patrulhamento

O reforço do patrulhamento marítimo tem como objetivo monitorizar os fluxos irregulares de migração, bem como dissuadir traficantes de pessoas, drogas e armas ou de outras atividades ilegais de utilizarem determinadas rotas (Godenau e López-Sala, 2016). Constituem-se, portanto, como operações de controlo de espaço marítimo (*sea control*)⁶ que visam negar o uso do mar (*sea denial*) aos contrabandistas.

No âmbito comunitário existem várias iniciativas de patrulhamento como a Integrated Border Management (IBM), implementada através da EUROSUR que tem como objetivos: i) controlar migrantes irregulares; ii) regular viajantes irregulares; e, iii) controlar as “fontes inteligentes” (*smart borders*) da UE. A IBM integra sistemas nacionais num quadro comum o que ajuda a reduzir custos. Usa tecnologias terrestres, aéreas e marítimas para controlar as migrações irregulares além das fronteiras nacionais. A lógica subjacente a este tipo de patrulha é a de intercepar barcos enquanto estes estão em trânsito, impedindo desse modo a sua chegada física à costa da UE. O sucesso deste tipo de ini-

6 “As operações de controlo de um espaço marítimo (*Sea Control*), ou interdição de área, existem desde sempre e mantêm-se como operações típicas de uma marinha que tem como missão garantir o uso do mar num determinado espaço e durante um determinado tempo e, quando necessário, poderá converter-se em negar ou limitar o seu uso a um antagonista (*Sea Denial*). O controlo do mar requer uma abordagem tridimensional, onde se inclui o ar, a superfície e a sub-superfície, o que implica a existência de uma situação aérea favorável. Não se constitui como um fim em si mesmo, mas antes como uma condição para possibilitar o seu uso” (Gomes e Correia, 2012, p. 54).

ciativas depende da capacidade de não só interromper rotas utilizadas, como prevenir utilização de rotas alternativas, de outro modo o reforço na patrulha desencadeia, apenas, alteração das rotas. Tal verificou-se, por exemplo, quando Espanha reforçou a sua componente de patrulha, originando deslocação das rotas habituais para rotas alternativas via terra, ou via mar, em direção a Itália e Grécia (Godenau e López-Sala, 2016).

Associado a este tipo de iniciativas – patrulhamento e negação de mar – está, por vezes, a prática de *push-back*, que consiste em interceptar embarcações no mar e fazê-las regressar ao seu local de origem. Itália, por exemplo, prosseguiu entre 2009 e 2010 uma política ativa de *push-back*, tendo obrigado embarcações a regressarem à Líbia (Marianna, 2011). Esta prática foi considerada ilegal pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, por exemplo, no caso “Hirsi Jamaa e outros vs. Itália” que julgava o ato da armada italiana ter interceptado um barco com migrantes somalis e eritreus que procuravam entrar da Europa vindos da Líbia. Após a sua interceção o barco com os migrantes foi obrigado a voltar para Líbia. Perante os factos o tribunal concluiu que a prática violou o artigo 4.º do protocolo 4.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos referente à “Proibição de expulsão coletiva de estrangeiros”, o Artigo 3.º da convenção referente à proibição da tortura e de tratamentos desumanos ou degradantes (ECtHR, 2016). Considerando que muitos dos que atravessam o Mediterrâneo o fazem para requerer asilo convém fazer menção à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 onde é expresso que um requerente de asilo ou um refugiado não pode ser expulso ou repellido⁷ para um país em que a sua vida ou liberdade possa ser posta em causa em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social, ou opinião política. Tal é, também, aplicável a outros territórios. Os que não sendo refugiadas temam tortura ou abusos graves dos seus direitos humanos ou que estejam a fugir a conflitos estão, também, protegidos pela regra do *non-refoulement* (UNHCR e IMO, 2015). Todos os Estados-membros ratificaram a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, sendo esta transposta para a lei comunitária através do Artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e do Artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (FRA, 2013).

Iniciativas de dissuasão e patrulha no sentido de negar acesso ao mar reforçam a convicção e as críticas expressas por alguns de que a União Europeia está mais preocupada em evitar a entrada de migrantes/refugiados na União do que em prestar assistência aos que atravessam o Mediterrâneo, muitas vezes em fuga de cenários que os qualificam como refugiados (Godenau e López-Sala, 2016). Para combater esta imagem a União Europeia tem um conjunto de iniciativas que navegam entre o espectro de operações de patrulhamento e de busca e salvamento.

7 Artigo 33.º (1) “Proibição de expulsar e de repelir” da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados onde se lê: “Nenhum dos Estados contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas” (ONU, 1951). Este artigo é, por vezes, referido na literatura como princípio de *non-refoulement*.

4.2 Busca e Salvamento

A corrente situação de grandes fluxos a atravessarem o Mediterrâneo em direção à Europa em embarcações não adequadas para navegação obriga a um esforço robusto para se evitarem mais perdas humanas (Kessler, 2016). No mundo marítimo existe já uma grande tradição de prestar assistência aos que emitem sinais de socorro. Quando uma embarcação pede socorro embarcações governamentais ou privadas têm a obrigação de prestar assistência, contudo apenas os Estados com jurisdição sobre a área onde o pedido de socorro ocorreu é responsável por encetar esforços para que a pessoa resgatada seja desembarcada em segurança, *i.e.*, onde a vida da pessoa não seja mais ameaçada, onde exista condições humanas básicas – comida, abrigo, assistência médica –, e onde possam haver transportes para o destino final da pessoa resgatada. Esta obrigação é independente da nacionalidade, *status* ou circunstância em que são encontrados (UNHCR e IMO, 2015). Dada esta necessidade, primeiro os Estados-membros do Sul e posteriormente a UE, desenvolveram iniciativas para responder ao número crescente de desastres no mar.

O governo espanhol, por exemplo, reforçou os meios humanos e técnicos para operações de busca e salvamento através do SASEMAR (Salvamento y Seguridad Marítima). Este plano previa duplicar a capacidade de busca e salvamento, através da incorporação de embarcações de alta velocidade em zonas que os migrantes chegavam em *pateras*. Entre 2008 e 2012 as buscas e salvamento resgataram 26.425 migrantes irregulares no alto mar (Godenau e López-Sala, 2016, p. 10).

Do mesmo modo, entre outubro 2013 e outubro 2014, o governo italiano criou e operou a Mare Nostrum, operação com o intuito de patrulhar as águas mediterrâneas e conduzir missões de busca e salvamento a migrantes em perigo. Esta missão permitiu o resgate de náufragos, salvando vidas humanas (Drwiega, 2015; IISS, 2015; Kessler, 2016). Com um alcance geográfico de 20.408 milhas náuticas esta operação de um ano custou 10 milhões de euros ao Estado italiano e produziu resultados positivos – cerca de 80 mil vidas salvas (Sunderland *et al.*, 2015) –, contudo devido aos elevados custos e falta de adesão ou apoio da UE e dos aliados europeus, esta foi cancelada. Um dos exemplos desta falta de apoio está na retirada do Reino Unido. Após ter apoiado a operação no sentido de prestar assistência aos refugiados que atravessam o mar Mediterrâneo o Reino Unido retirou-se perante as pressões internas que consideravam a assistência aos refugiados como um elemento incentivador às migrações irregulares (Drwiega, 2015). Esta operação é tida por vários analistas como um exemplo a seguir dado o seu carácter territorial alargado e capacidade de meios. (Drwiega, 2015; Sunderland *et al.*, 2015).

A missão italiana, entretanto, viria a ser substituída por uma operação comunitária, gerida pela agência Frontex, a Operação Triton. Contudo o alcance geográfico da Triton é extraordinariamente reduzido quando comparado com a Mare Nostrum – apenas 26 milhas náuticas –, tem menos recursos ao seu dispor e está mais concentrada no controlo fronteiriço do que em atividades de busca e salvamento de refugiados (Drwiega, 2015; IISS, 2015; Kessler, 2016). Adicionalmente, a missão responde a pedidos de socorro, mas não procura proactivamente esses navios (Sunderland *et al.*, 2015, p. 24). Em 2015 o alcance geográfico da Triton foi alargado e os meios reforçados. O orçamento em 2015

fixou-se em 38 milhões de euros. Além da Triton, a Frontex tem ainda ativa a Operação Poseidon Sea na Grécia, cujo orçamento em 2015 se fixou em 18 milhões. Para 2016 há planos para o aumento do orçamento das missões em 45 milhões de euros (Frontex, 2015).

4.3 EUNAVFOR MED: Uma “Abordagem Compreensiva”

Acrescentando às respostas no âmbito da agência europeia Frontex, a UE aprovou a 18 de maio de 2015 a Operação EUNAVFOR MED, subseqüentemente rebatizada de Operação Sophia, uma operação militar que atua no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). É uma operação PCSD eminentemente coerciva, cujo foco principal é a dissuasão e eliminação de redes de tráfico de migrantes e não o resgate e salvamento de refugiados. Apesar de se constituir como uma operação militar, logo no âmbito da defesa, estabelece estreita colaboração, articulação e cooperação com entidades do foro da segurança interna como a Europol ou a Frontex. Assim a operação reforça o nexu securitário interno/externo da União Europeia. Adicionalmente esta operação inclui-se no âmbito da abordagem compreensiva⁸ utilizada pela UE na gestão de crises (IISS, 2015; Tardy, 2015; Drwiega, 2015).

Uma operação deste tipo tinha já sido solicitada pela Grécia e por Itália em novembro de 2013. Em março de 2015 a Itália voltou a pressionar a UE no sentido do estabelecimento de uma operação no âmbito da PCSD, quando do lançamento da operação nacional Mare Sicuro, cujo objetivo era proteger dos terroristas embarcações italianas e plataformas petrolíferas ao largo da Líbia (IISS, 2015). A operacionalização plena desta missão ocorreu em julho de 2015. Apesar de ter gozado do apoio da quase totalidade dos Estados-membros, a sua implementação foi adiada por dificuldades em receber o aval do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), órgão internacional que autoriza o uso da força de forma legítima ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas (IISS, 2015; Tardy, 2015).

Como missão foi definida pela Decisão (PESC) 2015/778 do Conselho de 18 de maio de 2015: “contribuir para o desmantelamento do modelo de negócio das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas na zona sul do Mediterrâneo central [... bem como], identificar, capturar e destruir navios e bens utilizados, ou que se suspeita serem utilizados pelos traficantes e pelas pessoas suspeitas de estarem envolvidas na introdução clandestina de migrantes” (Conselho da UE, 2015). Torna-se claro por este mandato que o objetivo dos líderes da UE reside mais no combate aos traficantes do que em operações de busca e salvamento (Kessler, 2016).

Conta com a participação 22 Estados-membros que contribuíram com meios aéreos – inclusive veículos aéreos não tripulados – e marítimos. Itália é o país responsável pela operação, sendo o Quartel-General situado em Itália e o comandante da força, também,

8 Através da “abordagem compreensiva” a UE faz uso, articula e mobiliza vários instrumentos de gestão crises, sendo estes de cariz diplomático, militar, militar-civil, económico ou humanitário de forma a endereçar as causas profundas dos conflitos em acordo com a comunidade internacional (Silveira, 2015).

italiano (Drwiega, 2015; IISS, 2015). É interessante referir que após a retirada do apoio britânico à Operação Mare Nostrum da marinha italiana, o Reino Unido apoia a Operação Sophia (Drwiega, 2015). Em termos de custos comuns, cobertos pelo mecanismo Athena para um ano de mandato, estão previstos 11,82 milhões de euros (Tardy, 2015). Esta é a segunda operação marítima da UE no âmbito da PCSD, o que reforça a dimensão marítima da mesma (Tardy, 2015).

A operação foi dividida em três fases, com mandatos distintos (Conselho da UE, 2015), sendo que os tempos para cada fase não foram definidos (Drwiega, 2015).

- A primeira fase destina-se à “detecção e a monitorização das redes de migração através da recolha de informações; [e] patrulhamento em alto mar, em conformidade com o direito internacional” (Conselho da UE, 2015). Em termos de área está restrita a iniciar-se a 12 milhas náuticas da costa Líbia. Originalmente a UE pretendia ter acesso às águas territoriais Líbias, porém as autoridades líbias e alguns membros do CSNU – *e.g.*, Chade, Rússia, Senegal, Venezuela – opuseram-se (IISS, 2015).
- A segunda fase tem por mandato “procede[r] à subida a bordo, busca, confisco e desvio em alto mar e mares territoriais de navios suspeitos de serem utilizados na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de pessoas” (Conselho da UE, 2015). Iniciou-se a 7 de outubro de 2015 e tem como objetivos: i) interromper o modelo de negócio dos traficantes e ii) salvar vidas. Esta fase iniciou-se mesmo antes da autorização oficial do CSNU que, apenas no dia 9 de outubro de 2015 com a Resolução 2240, auferindo à Operação Sophia um mandato coercivo ao abrigo da lei internacional. Adicionalmente apelou a todos os Estados a agir judicialmente contra os contrabandistas. Note-se que a Alta Representante (AR) tinha referido em setembro de 2015, que a operação poderia ter agido contra traficantes em várias ocasiões (mais de 15) caso tivesse tido autorização do CSNU (IISS, 2015; Tardy, 2015).
- A fase três incluía ações em terra. Contudo ainda não foi possível autorização do CSNU para essa ação (IISS, 2015). De acordo com o mandato, na terceira fase, a operação poderia tomar “todas as medidas necessárias contra um navio ou bens conexos, inclusive através da sua destruição ou inutilização suspeitos de serem utilizados na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de pessoas no território desse Estado” (Conselho da UE, 2015).

Apesar de ser enquadrada no conceito de abordagem compreensiva (*comprehensive approach*) da UE, a Operação Sophia responde apenas aos efeitos da crise dos refugiados, sem endereçar as suas causas profundas da crise. Não obstante interage com outras missões como a Operação Triton, assim como com entidades e organizações internacionais como a União Africana (UA), NATO ou a UN Refugee Agency (UNHCR). Adicionalmente a UE articula com as autoridades líbias num esforço conducente à reconciliação política na Líbia. Tenta, ainda, controlar o influxo e migrantes para a Europa através do aumento da assistência no controlo fronteiriço da Líbia e apoia reformas no setor da segurança na Líbia (IISS, 2015).

A operação é, ainda, recente no entanto existem algumas reservas quanto ao sucesso da mesma. A incapacidade de atuação *out-of-area*, a adaptabilidade dos traficantes às pressões das forças de defesa e segurança europeias, bem como a lucratividade da atividade de tráfico de seres humanos em virtude da crescente procura, criam reservas quanto à capacidade da UE em eliminar as redes de tráfico, elemento que se constitui como principal objetivo da operação (IISS, 2015; Tardy, 2015). A terceira fase da operação, que envolveria uma componente terrestre, está em causa porquanto as autoridades líbias não concordam com intervenções da União Europeia na Líbia. Afora a questão da autorização é necessário cuidar que as medidas de combate ao tráfico não obriguem contrabandistas e migrantes a escolherem rotas ou processos ainda mais perigosos para efetuar a travessia (Sunderland *et al.*, 2015).

Em termos operacionais o curto prazo e curto alcance geográfico não permitem a maximização da força comunitária. Adicionalmente as capacidades aéreas e navais são limitadas, pelo que maior envolvimento dos Estados-membros é necessário para o sucesso da operação (IISS, 2015).

5. Considerações Finais

Resolver a crise dos refugiados implica, no curto prazo, a utilização de métodos diversificados tendentes a melhorar a segurança dos que procuram a Europa como refúgio, a melhorar a integração dos que chegaram à Europa, e a um combate sistemático às redes de tráfico. No longo prazo é necessário desenvolver estratégias para resolver as causas estruturantes causadoras dos massivos fluxos de migração, tais como conflitos e instabilidade política no médio oriente.

O forte pendor geral da União Europeia na criação de barreiras protetoras da Europa quer a nível físico quer a nível legal podem originar uma situação de fomento à migração irregular, dificultando o sucesso das operações em curso. Em acréscimo as divisões e tensões internas quanto ao tratamento a dar aos refugiados acarreta dificuldades acrescidas na capacidade de coordenação dos Estados-membros (Andersson, 2016).

Quanto à capacidade da União em prevenir a perda de vidas humanas em travessias marítimas irregulares, relatórios diários de novos naufrágios indicam uma falha nesta dimensão (van Selm, 2016).

Apesar destes elementos negativos a União mostrou, no passado, capacidade de adaptação a alterações contextuais e de melhoria da sua ação, como evidenciado pelo caso da Operação Atalanta, cujos resultados iniciais eram, também eles, incipientes. *Lato sensu* em momentos de profunda crise e divisão interna a União mostrou capacidade de resposta (mesmo que demorada) e de superar divisões em prole de objetivos comuns (Silveira 2015). No caso da Operação Sophia foi já possível resgatar mais de mil refugiados das águas do Mediterrâneo (Drwiega, 2015) o que se constitui como elemento positivo.

No que respeita à relação com as populações comunitárias, a União Europeia foi, justamente, acusada no passado de não contribuir para o envolvimento e informação das populações nas suas ações de segurança e defesa (Silveira 2015). Todavia neste caso

assiste-se a uma tentativa de humanizar a operação, concedendo à mesma um carácter humanitário que procura afastar críticas quanto à inação da União em relação à perda de vidas humanas. Rebatizar o nome de EUNAVFOR MED para Operação Sophia é um exemplo dessa tentativa, porquanto Sophia foi o nome escolhido por uma refugiada para dar à sua filha após esta ter nascido num navio alemão, momentos depois de ser resgatada do mar (IISS, 2015).

A literatura sobre a temática é prolífera em sugestões e recomendações tendentes a melhorar a resposta comunitária. Estas podem ser divididas em cinco grandes grupos:

- 1) Questões técnicas: i) criação de sistemas de emergência de recolocação de refugiados (Hampshire, 2015, p. 11); ii) melhoria do sistema de recolocação interna dos refugiados, de modo a não onerar em demasia apenas alguns países (Hampshire, 2015); iii) melhorar as ajudas financeiras, técnicas e de coordenação aos Estados-membros (Kessler, 2016, p. 29); iv) facilitar esquemas de reunificação das famílias de refugiados de forma a aumentar o bem-estar dos mesmos. Neste ponto é importante observar uma definição lata do conceito familiar incluindo parentes próximos (Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Kessler, 2016).
- 2) Canais de chegada: i) fomentar o diálogo e apoio a países de trânsito dos fluxos migratórios (Hampshire, 2015; Swing, 2016) e ii) criação de sistemas legais ágeis que permitam aos refugiados obter entrar na Europa sem recorrer a esquemas de tráfico ilegal, através, por exemplo, da emissão de vistos humanitários em embaixadas ou consolados dos Estados-membros nos países de origem ou países transitos (Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Kessler, 2016).
- 3) Questões operacionais: reforço das atividades e meios de busca e salvamento no Mediterrâneo, à semelhança da Operação Mare Nostrum da marinha italiana (Drwiega, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Kessler, 2016).
- 4) Atuação estratégica de longo prazo: i) endereçar as causas profundas da crise (Sunderland *et al.*, 2015; Swing, 2016) e ii) desenvolver uma estratégia comum de longo prazo para a questão das migrações na Europa (Swing, 2016).
- 5) Atuação junto das populações: contribuir para a desmistificação dos potenciais efeitos negativos das migrações para a Europa através de ação política e cívica capaz de contrariar discursos xenófobos (Kahanec, 2015; Quilliam, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Swing, 2016).

Verificamos, a partir da seleção supra exposta, que a gestão da crise dos refugiados extravasa questões do âmbito operacional e que operações em mar se constituem como uma peça num conjunto mais alargado de iniciativas, cuja coordenação e articulação são indispensáveis para a resolução da crise. Considerando que i) é comumente aceite que os problemas na resposta à crise da UE se devem a questões políticas e não a questões meramente técnicas e ii) que os momentos de avanço na resposta comunitária foram coincidentes com aumento de pressão da opinião pública conclui-se que a União é permeável às suas opiniões públicas, pelo que uma ação junto das populações se constitui como um elemento fundamental para a resolução da crise dos refugiados em observância dos valores normativos da União

Ao analisar o estado da democracia Alain de Benoist (2011) notava que é necessário ter imaginação política. Também neste caso é necessário ter imaginação que permita desenhar discursos e visões alternativas sobre o real impacto dos refugiados junto das comunidades europeias. A construção de um novo paradigma no campo das ideias e das percepções populares implica, assim, a desconstrução de discursos que exploram o medo das populações. Inverter discursos populistas baseados em desinformação e no medo é, assim, um elemento central na criação de um novo discurso público capaz de aglutinar as opiniões públicas e, com isso, capaz de conceder aos agentes políticos e públicos o espaço necessário para desenvolverem políticas e esquemas de atuação que respondam aos desejos de segurança das populações europeias, sem prejuízo das obrigações normativas da União face aos refugiados.

A associação entre refugiados e terroristas apresenta-se como um bom exemplo de como é possível inverter discursos sobre os refugiados. Partidos extremistas como a Front National em França, apresentam os refugiados como possíveis agentes terroristas e como um grupo propenso à realização de ataques terroristas contra as populações Europeias. De facto na sequência do ataque em Berlim em dezembro de 2016 Marine Le Pen⁹ associou o mesmo à vaga de refugiados (The Local, 2016). Este tipo de discursos procuram aumentar o sentimento de insegurança das populações europeias, e causar nas mesmas reações adversas ao acolhimento de refugiados. Como subproduto desta estratégia, é aumentado o impacto psicológicos dos ataques junto das populações, o que favorece a estratégia das organizações terroristas que procuram fomentar a instabilidade no interior dos Estados europeus. A inversão deste tipo de discurso passa, por exemplo, por transmitir a mensagem de que os refugiados podem ser utilizados como agentes ao serviço dos Estados de acolhimento no combate ao terrorismo, através, por exemplo, da denúncia de eventuais atividades de recrutamento e radicalização nos campos de refugiados; ou da recolha de informação sobre redes de contrabando de migrantes; ou ainda sobre a situação no terreno nos seus países de origem, entre outros. Assim é possível corroer a imagem de refugiados enquanto agentes de insegurança, e promover a imagem de refugiados enquanto possíveis promotores de segurança. No campo económico é, também, possível inverter discursos populistas que associam refugiados a dificuldades económicas e perda de direitos laborais, promovendo a mensagem de que comunidades de refugiadas são potenciais geradoras de atividade económica e de repovoação de áreas europeias em decréscimo demográfico, desde que devidamente integradas e informadas acerca das regras e costumes locais.

Atingar esta mudança de paradigma ideológico e social é o passo mais importante para que se possam tomar verdadeiros passos quer para melhorar a resposta dada até ao momento, quer para contribuir para endereçar as causas profundas da crise. A crise dos refugiados está, assim, ligada a uma crise identitária e à falta de uma ideologia aglutinadora das populações europeias em torno de valores assentes na racionalidade e prova científica, e em aspirações humanistas e de respeito pelo outro e pelos direitos humanos.

9 Dirigente da Front National.

Referências

- Andersson, R. 2016. Hardwiring the frontier? The politics of security technology in Europe's "fight against illegal migration", *Security Dialogue*, 47(1), pp. 22-39.
- Benoist, A. de, 2011. *The Problem of Democracy*. Londres: Arktos.
- Black, J. 2009. *Naval Power*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- CEur, 1999. *Conselho Europeu de Colónia 3-4 de Junho de 1999. Conclusões da Presidência, Anexo III – Declaração do Conselho Europeu sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa*. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm [Acedido a 28/06/2014].
- CEur, C. E., 2014. *Conselho Europeu 26-27 de Junho 2014. Conclusões. Agenda estratégica da União Europeia em Tempos de Mudança*. EUCO 79/14. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/143506.pdf [Acedido a 26/07/2014].
- CEur, C. E., 2010. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia. Rumo a um modelo europeu de segurança*. Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf [Acedido a 05/08/2014].
- CEur, C. E., 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. S407/08. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf [Acedido a 28/05/2012].
- CEur, C. E., 2003. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Bruxelas. Disponível em <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000021001-000022000/000021590.pdf> [Acedido a 15/03/2014].
- Comelli, M. 2013. Potential and Limits of EU Policies in the Neighbourhood. *Notre Europe – Jacques Delors Institute, Policy Paper* 68.
- Conselho da UE, 2015. Decisão (PESC)2015/778 do Conselho de 18 de maio de 2015 relativa a uma operação militar da União Europeia na zona sul do Mediterrâneo central (EUNAVFOR MED). *Jornal Oficial da União Europeia* L 122/31.
- Council of the European Union, 2015. *Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> [Acedido a 21/04/2017].
- Cummings, C. *et al.*, 2015. Why people move: understanding the drivers and trends of migration to Europe. *Working Paper* 430, dezembro. Londres: Overseas Development Institute. Disponível em <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10208.pdf> [Acedido a 31/01/2016].
- Drwiga, A. 2015. Tragedy in the Mediterranean. *Armada International*, 39(5), pp. 8-13.
- Duchêne, F. 1973. The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In: M. Kohnstamm e W. Hager, eds., *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Londres: Macmillan, pp. 1-21.
- ECtHR, 2016. *Collective expulsion of aliens*. Factsheet. European Union Agency for Fundamental Rights [online]. Disponível em http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Collective_expulsions_ENG.pdf [Acedido a 13/06/2016].

- FRA, 2013. *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*. Luxembourg: Publications Office of The European Union.
- Frontex, 2015. *Frontex expands its Joint Operation Triton*, Frontex. Disponível em <http://frontex.europa.eu/news/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP> [Acedido a 14/06/2016].
- Godenau, D. e López-Sala, A., 2016. Multi-layered Migration Deterrence and Technology in Spanish Maritime Border Management. *Journal of Borderlands Studies*, pp. 1–19. doi: 10.1080/08865655.2016.1174602.
- Gomes, F. e Correia, A., 2012. Conceitos e Tecnologia das Operações Navais: Da II Guerra Mundial aos Nossos Dias, *Cadernos Navais* n°42. Disponível em http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n42_julho_setembro_2012.pdf [Acedido a 04/09/2014].
- Hampshire, J. 2015. Europe's Migration Crisis, *Political Insight*, 6(3), pp. 8-11.
- IISS, 2015. EU's naval mission in Mediterranean sets precedents. *Strategic Comments*, 21(6), pp. vi–vii.
- Kahanec, M. 2015. Martin Kahanec on the Myths and Truths of the European Migration Crisis, *School of Public Policy*, 24 September. Disponível em <http://spp.ceu.edu/article/2015-09-24/martin-kahanec-myths-and-truths-european-migration-crisis> [Acedido a 01/02/2016].
- Kessler, S. 2016. Safety, rescue at sea and legal access. *Forced Migration Review* n°51, pp. 28-29.
- Manners, I. 2002. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235-58.
- Marianna, P. 2011. Can/Will Italy be held accountable for its 'push back' policy in relation to international refugee, human rights and European Union law? *Working papers 2011/12*. London School of Economics and Political Science. Disponível em http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/MSU/documents/workingPapers/WP_2011_12.pdf [Acedido a 15/06/2016].
- Miles, T. 2016. Smugglers made \$5-6 billion off migrants to Europe in 2015: Interpol. *Reuters*, 17 May. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-smugglers-idUSKCN0Y81J4> [Acedido a 14/06/2016].
- Mitchell, N. J. 2004. *Agents of Atrocity: Leaders, Followers, and the Violation of Human Rights in Civil War*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ONU, 1951. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/conv-genebra-1951.htm> [Acedido a 21/04/2017].
- Quilliam, N. 2015. UK Election Notes: Foreign Policy Opportunities – Resettling Syrian. *Chatham House*, 4, October. Disponível em <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/17408> [Acedido a 01/02/2016].
- Silveira, J. 2015. *EUNAVFOR Atalanta: O compromisso da União Europeia com a Segurança Global*. Universidade do Minho.
- Smith, M. 2009. Between “soft power” and a hard place: European Union foreign and security policy between the Islamic world and the United States. *International Politics*, 46(5), pp. 596-615.
- Sunderland, J. et al. 2015. The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do. *Human Rights Watch* [online], 19 de junho. Disponível em <https://www.hrw.org/report/2015/06/19/mediterranean-migration-crisis/why-people-flee-what-eu-should-do>.

- Sutherland, P. 2016. Saving Our Drowning Humanity. *Project Syndicate* [online] 13 de junho. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-refugee-crisis-mediterranean-deaths-by-peter-sutherland-2016-06> [Acedido a 14/06/2016].
- Swing, W. L., 2016. The Mediterranean challenge within a world of humanitarian crises, *Forced Migration Review* n°51, pp. 14-16.
- Tardy, T. 2015. Operation Sophia: Tackling the refugee crisis with military means. *Brief Issue* 30/2015. EUISS-European Union Institute for Security Studies.
- The Local, 2016. French far right blasts Germany's open doors refugee policy after Berlin "terror attack". *The Local* [online]. Disponível em <https://www.thelocal.fr/20161220/french-far-right-blast-germanys-open-refugee-policy-after-berlin-attack> [Acedido a 003/02/2017].
- UNHCR, 2017. *Refugees/Migrants Emergency Responce – Mediterranean (Regional Overview)*. United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR [online]. Disponível em <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> [Acedido a 24/02/2017].
- UNHCR, 2015. *Rescue at sea: A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees*. United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR [online] Disponível em http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/seamigration/Documents/UNHCR-Rescue_at_Sea-Guide-ENG-screen.pdf [Acedido a 13/06/2016].
- van Selm, J. 2016. Are asylum and immigration really a European Union issue? *Forced Migration Review*, n°51, pp. 60-62.